

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

УДК 351.743–057.36

Г. О. ПОНОМАРЕНКО,

доктор юридичних наук, доцент,

ректор Харківського національного університету внутрішніх справ

ОЦІНЮВАННЯ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Одним із найважливіших напрямків роботи з персоналом взагалі й органів внутрішніх справ зокрема є оцінювання результатів його діяльності, що здійснюється під час атестації, щорічного оцінювання діяльності та оцінювання виконання конкретного завдання, які можна розглядати як окремі види оцінювання. Проте, перш ніж безпосередньо проаналізувати зазначені види оцінювання персоналу органів внутрішніх справ, доцільно уточнити сутність самого оцінювання як управлінської категорії, його мети, принципів, завдань, функцій та методів, а також процедурних аспектів проведення, оскільки на сьогодні, з одного боку, накопичено великий теоретичний та методичний матеріал, а також практичний досвід оцінювання персоналу, а з іншого – й досі відсутня загальноприйнята альтернативна методика такого оцінювання.

Загальні питання державно-службових відносин, включаючи оцінювання персоналу, були предметом наукових досліджень Ю. П. Битяка, О. В. Крушельницької, В. Я. Малиновського, Д. П. Мельничука, О. Ю. Оболенського, В. А. Савченка. До цієї проблематики частково зверталися і науковці органів внутрішніх справ, а саме М. І. Ануфрієв, Н. П. Матюхіна, В. М. Плішкін та ін. Проте наявні дослідження не вичерпують усього комплексу проблем оцінювання персоналу органів внутрішніх справ, що зумовлює актуальність даної тематики. **Метою** даної статті є удосконалення теоретичних та практичних засад оцінювання службової діяльності персоналу органів внутрішніх справ, для чого необхідно уточнити мету оцінювання пер-

соналу органів внутрішніх справ, його принципи, завдання, функції, види, методи, процедурні аспекти проведення.

Оцінювання є багатогранною, досить поширеною і загальною категорією, своєрідним підсумком будь-якої діяльності, а тому його значення не можна недооцінювати. Зазначена категорія використовується переважною більшістю наук. Наприклад, у філософії «оцінка» розглядається як одна із найдавніших категорій, що формується у свідомості людей як абстракція для відображення значущості різних явищ у природі та суспільстві, важливих у їх повсякденному житті подій і фактів, а також у житті інших людей, їх поведінки та результатів діяльності [1, с. 14].

Соціологи підкреслюють, що оцінювання є одним із засобів стимулювання людей до активної діяльності, і виникла вона тоді, коли люди почали відрізняти одне одного як певну протилежність за наявністю та силою прояву певних якостей, які в певній ситуації мали суттєве значення [2, с. 74].

У теорії роботи з персоналом його оцінювання розглядається як елемент управління і як система атестації кадрів, що застосовується в організації в тій чи іншій модифікації; як необхідний засіб вивчення якісного складу кадрового потенціалу організації, його сильних і слабких сторін; як основа для удосконалення індивідуальних трудових здібностей працівника і підвищення його кваліфікації [3, с. 222]; як визначення відповідності професійних, ділових та особистісних якостей працівника, кількісних і якісних результатів його трудової діяльності певним вимогам

[4, с. 186]; як напрямок удосконалення діяльності, підвищення ефективності роботи, поліпшення добору, розстановки і виховання кадрів, стимулювання, підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності та відповідальності працівників [5, с. 191].

У науковій літературі з управління персоналом оцінювання (оцінка) персоналу визначається як: 1) цілеспрямований процес визначення відповідності якісних характеристик персоналу (здібностей, умінь, мотивів) вимогам посади або робочого місця [3, с. 224]; 2) процедура виявлення ступеня відповідності професійних, ділових та особистісних якостей працівника, кількісних і якісних результатів його трудової діяльності певним вимогам [4, с. 186]; 3) з'ясування переваг та недоліків працівника, його здатності виконувати доручену роботу, надання працівнику поради, висловлення йому зауваження [6, с. 99]; 4) можливість керівництва скласти загальне системне уявлення про наявний кадровий склад системи, стан роботи з кадрами, виявити проблеми в цій роботі з тим, щоб намітити реальні шляхи їх розв'язання [7, с. 619].

На нашу думку, оцінювання персоналу органів внутрішніх справ необхідно розуміти як обов'язковий, безперервний, а в окремих випадках нормативно врегульований процес визначення його ділових, професійних та особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівня, професійної підготовки, за результатами якого робиться висновок про відповідність його професійної діяльності встановленим вимогам.

З'ясувати сутність оцінювання персоналу органів внутрішніх справ допоможе також уточнення його мети, принципів, завдань, функцій, методів, процедурних аспектів проведення, а також окремих видів.

Наприклад, О. В. Крушельницька і Д. П. Мельничук зазначають, що мета оцінювання персоналу може бути: 1) *адміністративною* і полягати у прийнятті кадрових рішень на об'єктивній і регулярній основі (розміщення кадрів, їх переміщення та оплата праці); 2) *інформатив-*

ною, сутність якої полягає у забезпеченні керівників необхідними даними про кількісний та якісний склад персоналу; 3) *мотиваційною*, яка орієнтує працівників на покращення трудової діяльності в потрібному для організації напрямку [3, с. 222].

В. А. Савченко мету оцінювання персоналу вбачає у «виявленні ступеня відповідності професійних, ділових та особистісних якостей працівника, кількісних і якісних результатів його трудової діяльності певним вимогам» [4, с. 186].

Мета оцінювання персоналу визначається також у спеціалізованих нормативних актах із цих питань. Так, у Загальному порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, затвердженому наказом Головного управління державної служби України від 31 жовтня 2003 р. № 122 [8], зазначено, що метою щорічного оцінювання виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань є: здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців шляхом перевірки якості їх діяльності відповідно до посадових інструкцій, особистих планів роботи; поліпшення добору й розстановки кадрів, розвитку ініціативи і творчої активності державних службовців, визначення їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку; планування кар'єри, вдосконалення процесу планування та організації діяльності як державного службовця, так і державного органу в цілому; виявлення організаційних проблем та оперативного реагування на них; аналіз виконання посадових інструкцій.

У Положенні про проведення атестації державних службовців, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 [9], зазначається, що мета атестації, яка є одним із найпоширеніших і нормативно врегульованих видів оцінювання персоналу, полягає у підвищенні ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу в державних органах.

Метою атестування у п. 1.1 Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України [10] названо вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ, підвищення ефективності їх роботи та підтвердження професійного рівня.

Останнє визначення мети, на нашу думку, є здається нам більш вдалим, оскільки загальновизнаним є те, що мета – це уявна і бажана майбутня подія чи стан [11, с. 187]; те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; заздалегідь намічене завдання [12, с. 315]. Зазначене дає підстави зробити висновок, що мета оцінювання персоналу органів внутрішніх справ полягає у вдосконаленні їх службової діяльності та підвищенні професійного рівня, виявленні позитивних та негативних аспектів у їх діяльності, вчасному реагуванні на її результати, а також у запровадженні принципу змагальності серед персоналу.

Усі інші аспекти оцінювання – здійснення регулярного контролю за службовою діяльністю та професійними досягненнями персоналу; перевірка якості діяльності персоналу відповідно до посадових інструкцій, особистих планів роботи; поліпшення добору й розстановки персоналу, розвитку його ініціативи і творчої активності; визначення потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку персоналу; планування кар'єри, вдосконалення процесу планування та організації діяльності як персоналу, так і державного органу в цілому; виявлення організаційних проблем та оперативного реагування на них; зміцнення дисципліни та порядку, що у нормативних актах визначаються як мета оцінювання, на нашу думку, необхідно розуміти як його окремі завдання.

Крім них, до завдань оцінювання персоналу органів внутрішніх справ варто віднести і такі, як: стимулювання творчої активності персоналу органів внутрішніх справ; підвищення відповідальності за стан виконання службових завдань; виявлення працівників, які не здатні виконувати покладені на них службові завдання.

Що стосується принципів оцінювання персоналу органів внутрішніх справ, то у зазначених та інших нормативних актах їх чітко не визначено. В окремих із них лише наголошується про принциповий підхід у підготовці рекомендацій про професійну оцінку діяльності державного службовця, який атестується [9], або про те, що начальники всіх рівнів зобов'язані забезпечити атестування на високому організаційному та правовому рівні з дотриманням принципів гласності та об'єктивності в оцінюванні оперативно-службової діяльності осіб, які атестуються [10].

З огляду на це, до принципів оцінювання персоналу органів внутрішніх справ можна віднести: 1) законність, сутність якої полягає у тому, що оцінювання має здійснюватись на підставі та у порядку, передбачених відповідними матеріальними та процедурними нормами; 2) науковість, яка полягає у тому, що під час оцінювання персоналу повинні використовуватись новітні методи та наукові розробки, які дозволять більш повно оцінити ділові, професійні та особисті якості працівників; 3) гласність, що полягає в ознайомленні працівників із порядком і методикою їх оцінювання; 4) відповідальність, яка передбачає негативні наслідки за необ'єктивне оцінювання службової діяльності, оцінювання з порушенням матеріальних чи процесуальних норм, з одного боку, а з іншого – відповідальність за відмову від проходження процедури оцінювання; 5) об'єктивність, що передбачає використання в процесі оцінювання достовірної інформації, достатньо обґрунтованих критеріїв та системи показників оцінювання, недопущення упередженого ставлення до працівника, який оцінюється, і результатів його праці; 6) систематичність, що забезпечує регулярність оцінювання; 7) конфіденційність, яка вимагає нерозголошення результатів оцінювання стороннім особам; 8) всебічність, сутність якої полягає у залученні до оцінювання працівника як широкого кола осіб (його керівника, колег, підлеглих тощо), так і використання різних методів оцінювання;

9) результативність, яка обов'язково передбачає вжиття за результатами оцінювання вчасних заходів щодо раціонального прийняття і розстановки персоналу, його розвитку та матеріального стимулювання.

Доцільно було б нормативно закріпити наведені принципи в одному із відомих нормативних актів, наприклад, в Інструкції з оцінювання діяльності персоналу органів внутрішніх справ, що дозволить визначити загальні засади проведення оцінювання, унеможливить суб'єктивний підхід до визначення ділових, професійних, особистих та інших якостей тих, кого оцінюють. Те ж саме стосується мети і завдань оцінювання, які було сформульовано вище.

У нормативних актах не визначаються також функції та методи оцінювання. Цю прогалину заповнюють наукові розробки з теорії управління персоналом. Так, О. В. Крушельницька і Д. П. Мельничук зазначають, що оцінювання персоналу виконує дві основні функції: орієнтуючу й стимулюючу. Орієнтуюча функція полягає у тому, що кожна людина через оцінку з боку суспільства і за допомогою самооцінки усвідомлює себе, свій стан і поведінку, отримує можливість визначити напрямки і способи подальшої діяльності. Стимулююча функція оцінки виявляється в тому, що вона, породжуючи у людини переживання успіху чи невдачі, підтверджуючи правильність чи неправильність обраної поведінки, спонукає її до діяльності в певному напрямку [3, с. 225]. З таким розумінням функцій оцінювання персоналу в цілому можна погодитись.

Що стосується методів оцінки персоналу, то до таких, як правило, відносять: метод експертних оцінок, інтерв'ю, бесіду, аналіз документів, спостереження, опитування, тестування тощо [3; 4; 6; 13]. Варто зазначити, що як у вітчизняній, так і в зарубіжній практиці управління персоналом усі наявні методи оцінювання персоналу умовно об'єднують у три групи: якісні, кількісні і комбіновані. До групи якісних методів відносять методи біографічного опису, ділової характеристики, спеціаль-

ної усної характеристики, еталону, а також метод обговорення. До групи кількісних методів відносять усі методи з кількісною оцінкою рівня якостей працівника. Комбіновані методи – це методи експертної оцінки, тестування. У науковій літературі визначаються вимоги, якими необхідно керуватися під час застосування методів оцінки персоналу [6, с. 100]. О. В. Крушельницька і Д. П. Мельничук зазначають також, що методи оцінювання персоналу мають відповідати структурі організації, характеру діяльності персоналу, цілям оцінювання, бути простими і зрозумілими; включати 5-6 кількісних та якісних показників, поєднувати письмові та усні завдання [3, с. 231], з чим варто погодитись.

В органах внутрішніх справ для оцінювання персоналу здебільшого використовують такі методи, як: аналіз документів (звітів, планів тощо), спостереження, опитування, перевірка (інспекторська перевірка), бесіди, складання заліків, тестування. Як експеримент для оцінювання персоналу органів внутрішніх справ використовується метод анкетування громадян, який, на нашу думку, слід застосувати інтенсивніше, що, зокрема, враховано і в проекті Інструкції з оцінювання діяльності органів внутрішніх справ України.

Процедурні аспекти оцінювання персоналу, як правило, передбачають такі заходи: створення відповідних комісій або визначення осіб, які будуть проводити оцінювання; складання списків осіб, які підлягають оцінюванню; доведення до персоналу планів проведення оцінювання, інформування персоналу про час та місце проведення оцінювання; проведення інструктивних нарад із відповідними начальниками, а також працівниками підрозділів роботи з персоналом; ретельне опрацювання отриманої інформації щодо працівників та врахування її при складанні висновків (атестаційних листів, довідок); складання, у разі необхідності, заліків з окремих видів службової підготовки чи проходження медичного обстеження; прийняття загального висновку за результатами оцінювання.

В адміністративно-правовій науці виокремлюють, як правило, два основні види оцінювання діяльності державних службовців: атестацію і щорічне оцінювання виконання покладених на них обов'язків і завдань [14, с. 262; 15, с. 190; 16, с. 209]. На нашу думку, до видів оцінювання професійної діяльності необхідно віднести також і оцінювання виконання конкретного завдання.

Так, атестація (від лат. attestatio – посвідчення) персоналу – це перевірка, визначення відповідності ділової кваліфікації, рівня знань і навичок працівника, інших суспільно значущих якостей посаді, яку він обіймає. У зв'язку з тим, що атестація є однією із видів оцінювання персоналу органів внутрішніх справ, її мета, принципи, завдання та функції збігаються з тими, які характерні для оцінювання персоналу у цілому і які було проаналізовано вище. Відмінність атестації від інших видів оцінювання (щорічного оцінювання та оцінювання виконання конкретного завдання) полягає у тому, що вона отримала чітке нормативне закріплення, оскільки спеціальним нормативним актом – Інструкцією про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України – визначаються її мета, завдання, строки проведення, суб'єкти та їх повноваження, порядок організації, підготовки та проведення, реалізації висновків за її результатами тощо.

Інші види оцінювання персоналу органів внутрішніх справ (щорічне оцінювання та оцінювання виконання конкретного завдання) нормативно врегульовані лише частково, хоча на практиці реалізуються досить часто. Так, щорічне оцінювання виконання працівниками органів внутрішніх справ покладених на них завдань та обов'язків проводиться в період між атестаціями безпосередніми керівниками за підсумками минулого року. Основною формою такого оцінювання є порівняння запланованих та фактично виконаних заходів, а також їх порівняння з відповідними планами (звітами) за минулі роки та планами (звітами) інших працівників.

Зважаючи на важливість нормативного врегулювання порядку щорічного оцінювання працівників органів внутрішніх справ, доцільно розпочати розробку Інструкції із проведення щорічної оцінки службової діяльності працівників органів внутрішніх справ, за основу якої можна взяти чинний на сьогодні Загальний порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, затверджений наказом Головного управління державної служби України від 31 жовтня 2003 р. № 122 [8].

Найбільш поширеною формою оцінювання персоналу органів внутрішніх справ є оцінювання виконання працівником конкретного завдання. Таке оцінювання здійснюється керівником (начальником) чи старшим, який його сформулював (довів до виконавця). Цей вид оцінювання є найбільш оперативним, оскільки дозволяє швидко виправити помилки, замінити виконавця або спрямувати виконання оцінювання у необхідному напрямку. На підставі якості виконання працівником конкретних завдань формується відповідна думка, яка надалі використовується під час інших видів оцінювання (щорічного оцінювання та атестації).

Підсумовуючи розгляд проблемних питань оцінювання персоналу органів внутрішніх справ, зазначимо, що будь-який його вид завжди матиме суб'єктивний характер. Проте частково запобігти цьому допоможе: по-перше, нормативне закріплення мети, принципів, завдань та методів оцінювання, а також його процедурних аспектів; по-друге, визначення чітких критеріїв оцінювання для окремих груп персоналу, які виконують подібні завдання та функції; по-третє, залучення до оцінювання персоналу органів внутрішніх справ якнайширшого кола осіб, у тому числі й громадськості. Але у будь-якому разі для досягнення результативності оцінювання персоналу органів внутрішніх справ необхідно, щоб його висновки були враховані під час розгляду питань про просування по службі, присвоєння спеціальних звань, встановлення передбачених

законодавством винагород, надбавок, премій або зміни їх розміру, вирішення питань щодо продовження терміну перебування на службі, формування кадрового резерву та інших питань проходження служби, тобто не буде формальним, що інколи відбувається в діяльності органів внутрішніх справ.

Література

1. Біленчук П. Д. Філософія права / Біленчук П. Д., Гвоздецький В. Д., Сливка С. С. – К. : Атіка, 1999. – 208 с.
2. Піча В. М. Соціологія: загальний курс : [навч. посіб. для студ. вищих навч. закладів] / Піча В. М. – К. : Каравела, 1999. – 248 с.
3. Крушельницька О. В. Управління персоналом : навч. посіб. / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. – К. : Кондор. – 2003. – 296 с.
4. Савченко В. А. Управління розвитком персоналу : навч. посіб. / В. А. Савченко. – К. : КНЕУ, 2002. – 351 с.
5. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Матюхіна Н. П. – Х., 2002. – 416 с.
6. Петков С. В. Менеджмент в органах внутрішніх справ (організаційно-правові основи) : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Петков С. В. – Х., 2005. – 510 с.
7. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підруч. / [за ред. Ю. Ф. Кравченка]. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.
8. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань : наказ Головного управління державної служби України від 31 жовт. 2003 р. № 122 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48. – Ст. 2546.
9. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2000 р. № 1922 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1–2. – Ст. 27.
10. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України : наказ МВС України від 22 берез. 2005 р. № 181 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 21. – Ст. 1159.
11. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 576 с.
12. Тлумачний словник української мови / [укл. Ковальова Т. В., Коврига Л. П.]. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.
13. Управление персоналом организации : учеб. / [под ред. А. Я. Кибанова]. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 512 с.
14. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : моногр. / Битяк Ю. П. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
15. Організаційно-правові засади управління державною службою в Україні : наук.-практ. посіб. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – 268 с.
16. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. / Оболенський О. Ю. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.

Надійшла до редколегії 27.03.2009

Анотації

У статті розглядаються основні види оцінювання персоналу органів внутрішніх справ. Характеризуються особливості нормативного закріплення процесу оцінювання, його найважливіші принципи та методи.

В статье рассматриваются основные виды оценивания персонала органов внутренних дел. Характеризуются особенности нормативного закрепления процесса оценивания, его наиболее важные принципы и методы.

In the article fundamental kinds of estimation of personnel of internal affairs bodies are viewed. Peculiarities of legal fixation of estimation, its most important principles and methods are characterized.